

DR 06 69

Carrera Derecho, Asignatura Derecho Político, Título, Formas de Participación Popular Directa según la Constitución Española, Autor, Antonio Torres del Moral, Fecha de grabación, 27 de enero de 1982, Fecha de emisión, 22 de febrero de 1982. Como ya indicábamos en el guión radiofónico anterior, este de hoy, correspondiente al tema 16, va a centrarse en la participación directa en la Constitución Española vigente. La participación directa ha experimentado una evolución histórica en la que, aunque sin perder su carácter utópico, sí se ha ido desprendiendo de las connotaciones revolucionarias con las que nació.

Incluso, ha pasado a ser una demanda de los sectores más conservadores. Y, por decir más, llega a ser una técnica política preferida por las dictaduras, debido a su más fácil manipulación desde el poder. Por eso, Gilles Guesd, uno de los líderes históricos del socialismo francés, descalificaba tanto la participación directa como el parlamentarismo, y decía en frase un tanto drástica, Entre el cólera, que es el régimen parlamentario, y la peste, que es el plebiscitarismo, no se elige, se dice que no a uno y a otro.

En cambio, el proceso histórico se ha ido decantando progresivamente en una combinación de los dos modelos, el de democracia representativa y el de democracia directa, en los sistemas parlamentarios europeos, dando así lugar a lo que algunos tratadistas denominan democracia semidirecta. Y la verdad es que, contra Guesd, ya lo había anticipado hace dos siglos. El problema crucial del derecho constitucional, decía, consiste en introducir todo lo más que se pueda de democracia directa en un estado representativo, y sin que éste deje de ser representativo.

La Constitución Española admite formas de participación directa tanto en el ámbito local como en el regional y en el nacional. En el ámbito local, mediante la institución del Consejo Abierto, que es una forma de organización municipal de adopción de decisiones sin intermediarios, y que tiene alguna raigambre en ciertos municipios de Castilla y de León. En el ámbito regional se recogen hasta cinco tipos de referendos populares.

Uno de ellos es el exigido para optar por el procedimiento acelerado de acceso a la autonomía. De este tipo fue el celebrado en Andalucía el 28 de febrero de 1980. Otro es el referendo que culmina esa vía rápida de acceso a la autonomía para ratificar el estatuto, y que también se ha celebrado ya en Andalucía.

Un tercer tipo, que tiene una finalidad similar a la anterior, pero que está regulado de modo distinto, es el exigido para ratificar los estatutos catalán, vasco y gallego. Modelo este que ya se ha extinguido al haberse celebrado los tres referendos previstos. El cuarto tipo de referendo regional al que nos referimos es el necesario para la reforma de los estatutos aprobados también por vía de referendo.

Y, por último, también se prevé en la Constitución Española un referendo para decidir la

incorporación o no de Navarra al País Vasco. Más comentario requiere, sin embargo, la participación directa en el ámbito nacional. Son tres las formas de participación directa en este ámbito.

El derecho de petición, la iniciativa popular y el referendo. El derecho de petición viene reconocido en el artículo 29, que recoge tanto la petición individual como la colectiva. Y, posteriormente, el artículo 77 regula las peticiones dirigidas a las Cortes, siempre escritas y sin que se pueda ejercer con tal ocasión una presión directa por medio de una manifestación ciudadana.

Hoy este derecho ha perdido relevancia en su ejercicio individual, pero puede tener mucha importancia la petición colectiva. Hay que puntualizar, sin embargo, que los miembros de las Fuerzas Armadas y los cuerpos sometidos a disciplina militar sólo pueden ejercer este derecho individualmente. La iniciativa popular había sido recogida históricamente por la Constitución Española de la II República, la de 1931, pero en términos tan cicateros que la hacían prácticamente inviable.

Y algo de esto es lo que ha ocurrido también en la Constitución Española vigente de 1978. De un lado, no admite la iniciativa popular para ningún tipo de referendo, ni el referendo constitucional ni el meramente legislativo. Por lo tanto, la única iniciativa popular admitida es la de proposiciones de ley para que se tramiten en las Cortes.

Pero incluso esta iniciativa ha sido regulada restrictivamente, pues la Constitución exige no menos de 500.000 firmas acreditadas de electores, que es una cifra algo inferior a la exigida por la II República, pero 10 veces mayor que la exigida en Italia, que tiene, sin embargo, una población superior. Se excluyen, por otra parte, ciertas materias a la iniciativa legislativa popular, como son las materias propias de ley orgánica, las de carácter internacional, las leyes tributarias y el derecho de gracia, sin que, a mi entender, parezca plausible la exclusión de algunas de estas materias. En cambio, se admite un tipo de iniciativa popular, o casi popular, para poner en marcha el proceso autonómico a través de los municipios y de las diputaciones.

Por su parte, el referendo es la forma de participación directa por excelencia. Fue la Constitución Jacobina de 1793 la que, por primera vez, lo recoge, y a partir de entonces ha tenido una evolución no siempre progresista, como dijimos al principio. Los recelos que despertó el referendo por su saldo histórico no demasiado favorable, por su utilización al servicio de dictaduras, o al menos al servicio de gobiernos bonapartistas y personales, todo ello, digo, ha llevado a los tratadistas a idear unas condiciones de democraticidad del referendo, tales como que se celebre en un contexto democrático, que se formule, por otra parte, y de una manera correcta, la pregunta, que se utilicen democráticamente los medios de comunicación social, al menos los que sean de titularidad estatal, que exista pluralidad de formas para iniciar la vía del referendo, y no una sola, por ejemplo, que no sea sólo el gobierno el que pueda iniciarlo, aunque sea él quien finalmente haya de convocarlo.

El referendo puede ser legislativo y constitucional, y uno y otro pueden ser aprobatorio o

abrogatorio. Un tercer tipo de referendo es el consultivo. Pues bien, en la Constitución Española se rechazó finalmente el referendo legislativo, por razones difícilmente compartibles.

Han quedado el referendo constituyente, que puede ser facultativo u obligatorio según afecte a unos preceptos u otros de la Constitución, y ha quedado también el referendo consultivo, regulado en el artículo 92, y que es de naturaleza jurídica más que dudosa y de eficacia política más que cuestionable. Digamos, para terminar, que la participación directa alcanza también a la administración de justicia, a través de dos instituciones tan interesantes como la Acción Popular y el Jurado, que nuestra Constitución recoge continuo y con fina sensibilidad democrática.